

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bijvoorbeeld een (digitale) leeromgeving of een reader in het onderwijs (op grond van artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl).

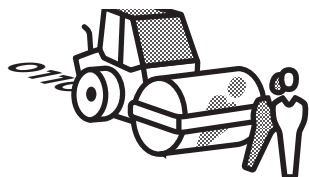
No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@bua.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Werken aan herstel van vertrouwen

Door de afgelopen 25 jaar alleen maar het belang van efficiënt bestuur te benadrukken is er fors bezuinigd op kwantiteit en kwaliteit bij overheidsdiensten. Er is te weinig aandacht voor de mensen die een beroep doen op publieke dienstverlening. Dat doen ze niet uit luxe, maar vaak uit pure noodzaak. Deze burgers hebben begeleiding nodig, en geen callcenter. Om te werken aan herstel van vertrouwen zijn op verschillende niveaus investeringen in de rechtsstaat en de samenleving nodig.

door Bas Aghina, Jan Jacob van Dijk en Jan Prij De auteurs vormen de kernredactie van deze CDV. Aghina is politiek-sociaal filosoof, publicist en voormalig raadslid in Amersfoort voor het CDA. Van Dijk is voormalig Kamerlid en was ook gedeputeerde in Gelderland namens het CDA. Momenteel is hij bestuursvoorzitter van de Christelijke Onderwijs Groep. Prij is redactiesecretaris van *Christen Democratische Verkenningen*.



‘U bent dood, sorry!’, zei de ambtenaar tegen Fred Marree (1952). Hij was verwisseld met zijn overleden nicht en werd zo in één klap van de digitale kaart geveegd. Geen rijbewijs, geen paspoort, geen pensioen, zelfs geen zorgverzekering. Het werd voor hem het begin van een ‘bizarre kruistocht voor zijn administratieve wederopstanding’.¹

Uit dit verhaal komt het ontluisterende beeld naar voren van een overheidsbureaucratie die elk contact met de realiteit buiten haar is verloren. Marree schrijft aan het slot van zijn boek: ‘In MijnOverheid.nl kan iemand dood zijn, terwijl zijn nieuwe paspoort wordt geregistreerd en zijn huwelijk niet vanwege overlijden is ontbonden. Inconsequente registraties binnen MijnOverheid.nl zijn niet acceptabel. Dit systeem van de overheid moet betrouwbaar en informatief zijn voor de burger.’²

Administratief ondeugdelijk bestuur

Het punt is dat de door Marree geëiste voorwaarden van informatief en betrouwbaar bestuur niet op orde zijn. Dat schrijft Arjan Widlak, directeur van de

Kafkabrigade, in deze CDV. Widlak heeft overigens zelf meer van dit soort bizarre ‘ontmoetingsverhalen’ met de overheid beschreven. Ze zijn verzameld in zijn boek met de al te optimistische titel *Volwassen digitale overheid*.³ In zijn bijdrage stelt hij: ‘Niemand weet waar gegevens allemaal heen gaan en wat ermee gebeurt en wat de gevolgen daarvan zijn.’ Hiermee komt ook de rechtsstaat in het geding, omdat onduidelijk is tegen wie of wat burgers in het geweer kunnen komen. Tegen zo’n anonieme en onzichtbare macht is het moeilijk optreden.

Het schrijnendst is het powerplay en het gebrek aan fair play dat tot uiting kwam in de toeslagenaffaire.⁴ De Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag constateerde dat er sprake is van ongekend onrecht.⁵ Ook de afhandeling van de schade naar

aanleiding van die affaire is ongekend terrein, zeker als die met de mensen zelf wordt vormgegeven. Laurentien van Oranje schrijft erover in deze CDV. Een goede manier van omgaan begint met luisteren en een andere kijk op mensen. ‘Een mens is geen casus

waarin problemen met vinkjes kunnen worden gecategoriseerd, laat staan dat ze daarmee worden opgelost’, schrijft ze. Haar verkenning van ongekend terrein laat op schrijnende wijze zien hoe systeemwereld en leefwereld uit elkaar zijn gegroeid.

Een andere grote en slepende affaire is de aanpak van de aardbevingsschade die zich vanaf 2012 in Groningen voordoet. In CDV leest u hierover een interview met Bas Kortmann, hoofd van het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG), dat sinds 2018 een deel van de aardbevingsschade afhandelt.

Bezien vanuit de systematiek van de machine strooien invloeden van buiten zand tussen de raderen

Vermorzeld door macht

De voorbeelden van schrijnende gevallen, schokkende affaires of buikpijndossiers zijn met andere aan te vullen. Zo is er in de bijdrage van Henk den Uijl aandacht voor de bikkelarde handhaving in de sociale zekerheid, die burgers van de regen in de drup brengt. Al met al speelt de overheid een belangrijke rol in het creëren én het vergroten van de moeite van mensen om te overleven. En dat zijn lang niet alleen de mensen die normaal gesproken als kwetsbaar worden betiteld, zo concludeert Den Uijl. Ook is de situatie waarin zij terecht komen geen kwestie van eigen verdienste of, liever gezegd, eigen schuld. Dat zou getuigen van een misplaatste ‘meritocratische retoriek’, waarvoor ook het CDA helaas niet ongevoelig is gebleken.

Machinebureaucratie

Het beeld dat uit deze CDV naar voren komt is dat van de overheid als een machine, een ingewikkeld raderwerk waarvan de onderdelen secuur op elkaar zijn afgesteld.⁶ Een machine die als ze eenmaal draait, ook mensen vermorzelen kan. Hoe kan dat nu?

Het fundamentele punt is dat machines ook prima kunnen functioneren zonder enige connectie met de buitenwereld. Sterker nog, bezien vanuit de systematiek van de machine kunnen externe factoren juist haar werking verstoren: er komt zand tussen de raderen. Hier wijst ook Henk den Uijl op in zijn bijdrage.

Het particuliere, het individuele geval en het verhaal daarachter, past niet in het algemene regelsysteem. Zie ook het stuk van José Sanders, die constateert dat bureaucratische systemen niet ingericht zijn op luisteren, maar op het uitvoeren van wetten en het volgen van protocollen. Niet zonder schade aan beide kanten – bij burger én ambtenaar – worden persoonlijke communicatie en het individuele verhaal weggewerkt uit het systeem. Ook Willianne van Ginkel-Kempenaar wijst erop dat een belangrijk kenmerk van zowel de klassieke bureaucratie als de hedendaagse machinebureaucratie en het algoritmisch bestuur is dat de uitvoering ervan ‘zonder aanzien des persoons’ kan geschieden. Dit is om willekeur te voorkomen, maar staat tegelijkertijd de mogelijkheid in de weg om het maatwerk te leveren dat kan bijdragen aan het broodnodig herstel van ambtelijk vakmanschap. Als we niet uitkijken voert ieder radertje in de machinebureaucratie keurig zijn eigen taken uit, maar heeft niemand meer zicht op de achterliggende waarden en de bedoeling van het geheel.

Goede publieke dienstverlening komt daarmee in gevaar. Een van de redenen daarvoor is volgens oud-Tweede Kamervoorzitter Gerdi Verbeet dat politici en bestuurders de mensen voor wie zij beleid maken, niet meer kennen. Politici en ambtenaren kunnen zich vaak niet verplaatsen in de preciaire situatie waarin veel mensen verkeren, of in de moeite die deze mensen hebben met bureaucratische systemen en/of het lezen van ingewikkelde brieven. Het is dan ook essentieel dat

burgers actief worden ondersteund, zodat het onderlinge contact tussen mensen en hun bestuurders zich kan herstellen. Politici en bestuurders moeten uit hun eigen bubbel komen, stelt zij.

Ook Rein Jan Hoekstra wijst erop dat de werking van politiek en bestuur (en van heel het rechtsstatelijk systeem) vooral op zichzelf

gericht is. Dat burgers minder vertrouwen in de rechtsstaat hebben, komt mede doordat wet- en regelgeving meer ten dienste van het bestuur en minder ten dienste van de burger is komen te staan. Wetgeving is, soms onder druk van internationale verdragen, haastwerk geworden, en steeds minder ambtenaren en parlementariërs zijn erin gespecialiseerd. Ook op uitvoeringsorganisaties, zoals de Belastingdienst, jeugdzorg, het Openbaar Ministerie en de politie, is fors bezuinigd. Hoekstra pleit – in lijn met voorstellen hiertoe van Pieter Omtzigt⁷ – voor een constitutioneel hof en een serie andere structurele maatregelen ter versterking van de wetgevingskwaliteit. Dit alles is nodig voor juist de kwetsbaarste burgers: zij hebben behoefte aan bescherming door de overheid, in plaats van de kans te lopen te worden vermorzeld door een ontspoorde bureaucratische machinerie.

Publieke gerechtigheid

Vanuit christendemocratisch perspectief is hiermee de publieke gerechtigheid in het geding. Vanuit het principe van publieke gerechtigheid heeft de overheid drie kerntaken:

1. Het *aanspraakkarakter* maakt dat de overheid toeziet op de elementaire voorwaarden waaronder de samenleving tot ontplooiing kan komen.

Politici en bestuurders kennen de mensen niet meer voor wie ze werken

2. Het *normerend karakter* ziet toe op rechtvaardigheid en kan daartoe normen stellen (waar zij overigens ook zelf aan gehouden is).
3. Het *waarborgkarakter*, tot slot, maakt de rol van de overheid niet groter dan noodzakelijk, zodat de samenleving in het centrum blijft staan. Het gaat erom dat de overheid de eigenstandigheid en zelfstandigheid van niet-statelijke verbanden zo veel mogelijk respecteert.

Al deze kerntaken zijn verwaarloosd. De overheid zorgt niet meer goed voor elementaire randvoorwaarden, houdt zich niet aan haar eigen normen, en maakt meer inbreuk op het persoonlijk leven en de burgersamenleving dan nodig. Er is ‘bureaucratisch kwaad’ dat op allerlei manieren de organisatie ‘kan binnensluipen’, zoals Govert Buijs schetst in zijn bijdrage, maar er zijn ook genoeg manieren om jezelf en je organisatie daartegen te wapenen. Enkele voorbeelden zijn het institutionaliseren van het gesprek over de kernwaarden, het op orde houden van de omgangstaal, en regelmatige training in perspectiefwisseling.

Terug naar de bedoeling

In deze CDV staan tal van aanbevelingen om de bureaucratische systeemwereld beter te laten resoneren met de leefwereld. De bedoeling is dat de machinerie van de systeemwereld zich niet primair op zichzelf richt, maar op de buitenwereld waar zij oorspronkelijk voor in het leven is geroepen. Veel bureaucratische organisaties (niet alleen bij de overheid) zijn, om een term van Wouter Hart en Marius Buiting te gebruiken, ‘verdraaid’ geraakt. We moeten terug naar hun bedoeling en de verdraaiing ongedaan maken.⁸ Ook de met de rechtsstaat verbonden organisaties zijn verdraaid geraakt; ze zijn afgestemd op zichzelf (en de eigen logica), en niet meer op de leefwereld van burgers. De aanbevelingen komen neer op het actief werk maken van publieke gerechtigheid op verschillende niveaus.

Ontregelen

‘Ontregeling’ is allereerst nodig binnen de systeemwereld om voorbij het functionele te komen. Hiervoor zijn onder andere vormen van moreel beraad geschikt, zoals Kempenaar-van Ginkel bepleit, of bijvoorbeeld de Doorbraakmethode.⁹ Marcel Canoy en Sandra van Dijk wijzen in hun bijdrage over de menselijke maat ook nog op Garage de Bedoeling, een initiatief van de Sociale Verzekeringsbank in reactie op het debacle rond de persoonsgebonden budgetten. Gekleed in overalls gaan professionals in de ‘garage’ bij elkaar zitten om een bepaalde casus te bespreken. Hierdoor worden schotten vermeden en komt men direct in een oplossingsmodus. Er wordt recht gedaan aan de bedoeling, aan burgers én aan het ambtelijk vakmanschap. Immers: de eigen substantiële verantwoordelijkheid moet niet ontkend worden door naar de regels, het systeem of de ‘anderen’ te wijzen. Dat is een eerste bouwsteen op weg naar de tweede, namelijk meer tijd en ruimte vrijmaken om met belanghebbenden in gesprek te kunnen gaan.

‘Ontregeling’ is geboden om de burgersamenleving weer centraal te stellen

Daarnaast is ‘ontregeling’ geboden om de staat op afstand van de samenleving te houden en daarmee de samenleving weer centraal te stellen. Deze aanbevelingen passen bij pogingen om het waarborgkarakter van de rechtsstaat te versterken. Je kunt immers, aldus Den Uijl, ‘de wereld niet dichtregelen: de menselijke maat houdt nu juist in dat de mens feilbaar en onvolmaakt is, en datzelfde geldt dus voor zijn pogingen om het (samen)leven te ordenen’.

Veranderen

Om terug naar de bedoeling te kunnen gaan is een verandering van mens- en maatschappijbeeld cruciaal. Daarbij gaat het om een aantal omkeringen, zoals het niet uitgaan van ‘ongezond wantrouwen’ maar van een gezond vertrouwen. De mens moet niet worden gezien als een calculerend egocentrisch wezen, maar als relationeel en zin-zoekend wezen. Mensen willen van betekenis zijn voor anderen, en van hieruit gezien en gehoord worden. Zo bezien is er niet primair een nieuw sociaal contract nodig, maar een nieuw maatschappelijk verdrag. Een rechtsstaat leeft niet vanuit een

Een rechtsstaat leeft niet vanuit een contract met een bijbehorende voor-wat-hoort-wat-mentaliteit

contract en de bijbehorende voor-wat-hoort-wat-mentaliteit (*do ut des*), maar vanuit de gedachte dat mensen willen teruggeven wat zij van anderen ontvangen hebben. De overheid moet burgers niet zien als een potentieel ontsporingrisico, als

een te managen probleem, of als een object van mogelijke beleidsinterventies, maar als subject, medevormgever en drager van de goede samenleving. Voor de overheid betekent het ook dat zij zich houdt aan de standaarden die zij anderen oplegt, en dat zij zichzelf in haar machtsaanspraken gebonden weet aan de regels van de rechtsstaat. Deze oproep tot een andere attitude versterkt het normerend karakter van de rechtsstaat.

Versterken

Veel van de voorstellen in deze CDV komen neer op het versterken van het *aanspraakkarakter* van de rechtsstaat. De overheid dient de publieke belangen te behartigen, en moet haar burgers beschermen en in de gelegenheid stellen zichzelf te ontwikkelen. De overheid moet gerichte investeringen doen om te voorkomen dat mensen op basis van verschil in achtergrond buiten de boot vallen en structureel op achterstand worden gezet, ook op het terrein van elementaire mensenrechten als werk, woning en gezondheid.¹⁰ Hieronder valt ook de aanbeveling om te investeren in de kwaliteit van wetgeving en uitvoeringsorganisaties. Ook de aanbeveling tot herstel van het ambtelijk vakmanschap hoort daarbij. Hierbij kan tevens gedacht worden aan de instelling van een ambtelijk statuut en aan een inhoudelijke ambtseed.¹¹ Door de afgelopen 25 jaar alleen maar het belang van efficiënt bestuur te benadrukken is er fors bezuinigd op kwantiteit en kwaliteit bij overheidsdiensten, en is er te weinig aandacht voor de mensen die een beroep doen op publieke dienstverlening. Dat doen ze niet uit luxe, maar vaak uit pure noodzaak. Deze burgers hebben begeleiding nodig, en geen callcenter.

Verbinden

Deze aanbevelingen sluiten aan bij de noodzaak om de burgersamenleving te versterken en weer centraal te stellen. Hieronder valt onder meer het pleidooi van Gerdi Verbeet voor gelote burgerraden. Deze kunnen ontmoeting tussen verschillende groepen mensen faciliteren en onderling begrip bevorderen, zowel ten aanzien van elkaar als ten aanzien van de besproken complexe problemen. Doordat ook mensen die nu afgehaakt zijn een stem krijgen, kunnen burgerraden bijdragen aan herstel van vertrouwen en het verbinden van verschil.

In dit verband is het ook zaak bureaucratisch kwaad niet te vermenigvuldigen door de schuld bij anderen te leggen en zelf weg te duiken achter het schild van de eigen morele rechtvaardigheid. Wij moeten waken voor het Barbertje-moet-hangen-syndroom. Toegepast op de toeslagenaffaire zagen wij dit in het optreden van het Ministerie van Financiën, dat de mensen van de eigen Belastingdienst voor het gerecht dreigde te slepen. Omdat 'niemand zonder zonde is' heeft de toeslagenaffaire eerder een verzoenings- en waarheidscommissie nodig dan nog meer zondebokken. Wie wil bijdragen aan herstel van vertrouwen, moet zelf niet nog meer achterdocht en wantrouwen zaaien, maar het goede voorbeeld geven.

Pas op voor het Barbertje-moet-hangen-syndroom

-
- 1 Fred Marree, *U bent dood, sorry! Een waargebeurd verhaal*. Rotterdam: Mijnbestseller.nl, 2021.
 - 2 Marree 2021, pp. 76-77.
 - 3 Arjan Widlak, *Volwassen digitale overheid*. Den Haag: Boom bestuurskunde, 2021.
 - 4 Zie ook: Walter van den Berg, Mohamad Alhadjri en Marjolein Mulder, *Geen powerplay maar fair play. Onevenredig harde aanpak van 232 gezinnen met kinderopvangtoeslag*. Den Haag: Nationale ombudsman, 19 augustus 2017. In de periode 2004-2019 ging het naar schatting om 26.000 ouders en 70.000 kinderen.
 - 5 Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, *Ongekend onrecht. Verslag Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag*. Den Haag, 17 december 2020.
 - 6 Zie voor een fundamentele filosofische zoektocht naar de idee van bestuur als machine: Robert van Putten, *De ban van beheersing. Naar een reflexieve bestuurskunst* (proefschrift Vrije Universiteit Amsterdam). Den Haag: Boom bestuurskunde, 2020.
 - 7 Om het vertrouwen tussen overheid en burgers te herstellen is het nodig de checks-and-balances in de rechtsstaat te vernieuwen en tot een nieuwe machtsbalans te komen ten gunste van de burger. In zijn boek *Een nieuw sociaal contract* doet Omtzigt daartoe een tiental voorstellen. Een van die voorstellen is de instelling van een constitutioneel hof om de wetgevingskwaliteit te verhogen. Verder richt dit hof zich onder meer op versterking van een aantal grondwettelijke taken ten dienste van de burger, zoals onderwijs, bestaanszekerheid en werkgelegenheid. Zie: Pieter Omtzigt, *Een nieuw sociaal contract*. Amsterdam: Prometheus, 2021.
 - 8 Zie: Wouter Hart in samenwerking met Marius Buiting, *Verdraaide organisaties. Terug naar de bedoeling*. Deventer: Kluwer, 2012; en Wouter Hart in ontmoeting met Marius Buiting en Ruud Klarenbeek, *Anders vasthouden. 9 sleutels voor het werken vanuit de bedoeling* (licht gewijzigde herdruk). Amsterdam: Management Impact, 2019.
 - 9 Els Westerveen, Marit Lüschen en Harry Kruiter (red.), *Het Grote Doorbraakboek. Uit de ellende met eersteklas maatwerk*. Utrecht: Instituut voor Publieke Waarden, 2020; Sophie Albers en Albert Jan Kruiter, *Doen wat goed is. Pleidooi voor praktische wijsheid in het sociale domein*. Amsterdam: Van Gennep 2020.
 - 10 Zie bijvoorbeeld: Ernst Hirsch Ballin, *Waakzaam burgerschap. Vertrouwen in democratie en rechtsstaat herwinnen*. Amsterdam: Querido Facto, 2022.
 - 11 Zie ook: Gabriël van den Brink en Thijs Jansen, *Ambtelijk vakmanschap en moreel gezag*. Culemborg: Stichting Beroepseer, 2016.